INTERNATIONAL JOURNAL OF LAW: **"LAW AND WORLD"**
Septemper 2021 (№19). Volume 7; Issue 4; Page No. 30-54
https://doi.org/10.36475/7.4.2
www.lawandworld.ge
ISSN: 2346-7916 (Print); ISSN: 2587-5043 (Online)



CONSULTATION IN NATO AND ITS LEGAL ASPECTS

Rati Bakhtadze
Student of LL.M. Institute of Law

ABSTRACT

The main goal of this paper is to outline the importance of Article 4 in the daily work of the North Atlantic Treaty Association. The paper answer the questions such as: in what cases are consultations called? Who can apply for consultations in NATO? What role does consultation play in the organization's decision-making? What kind of consultations can hold in the organization?

A broad definition of consultation in the paper demonstrates its importance and effectiveness in the work of an organization. At the same time, practical examples indicate that it is very effective, and based on it, the Member States can make the best decisions. This allows the Member States not only to respond to threats of territorial integrity, political independence and security but also to have a preventive nature.

The paper also includes the definition of bases of consultations that may threaten: that's are territorial integrity, political independence or security. Accordingly, the political and legal meanings of these terms are widely defined.

Finally, the paper provides a clear legal definition of Article 4 of the founding Treaty of the North Atlantic Treaty Organization, which will enable the interested party to comprehend the conditions of this paper.

KEYWORDS: NATO, Consultations, Security

INTRODUCTION

The North Atlantic Treaty Organization (NATO) gives big attention to consultations. Consultation is an important part of the organization. Consultations define the organization's policies and various action plans. Based on the consultations, important decisions are made, including the implementation of the right of collective defense, which is the main purpose of the organization.

The main goal of this article is to outline the importance of Article 4 in the daily work of the organization. The article will answer the questions such as: In what cases consultations will be called? Who can apply for consultations in NATO? What role does consultation play in the organization's decision-making? What kind of consultations can be held in the organization?

The article discusses and reviews such legal terms as territorial integrity, political independence, security, and threat. Each term is important, because if those are in a threat that is the basis to call the consultation.

The first chapter explains Article 4 of the NATO

founding treaty and the role of consultation in NATO. The second chapter covers territorial integrity and political independence and their link to consultations. The third chapter reviews the security issues that are covered in NATO. The fourth chapter interprets the threat and its connection to territorial integrity, political independence, and security.

1. ARTICLE 4 OF THE WASHINGTON TREATY – LEGAL THOUGHT ON THE CONSULTATION OF THE NORTH ATLANTIC TREATY

The NATO Treaty is often referred to as the Washington Treaty. The treaty consists of 14 articles and protocols (protocol on membership of non-founding members). Despite the size of the treaty, the explanation of each article can be quite comprehensive. The explorative material is consultations, therefore we will discuss it widely.

According to Article 4 of the Washington Treaty:

„The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.."[1]

The only obligation expressed in this Article is for signatory countries to consult together if the territorial integrity or political independence of one of them is endangered. Such consultation may be requested by a country other than the one threatened.[2] At the same time, it is not necessary that whichever state requests the consultation should be directly concerned with the threat, it may be related to another member State.

Consultation plays an important role in the NATO decision-making process and ends, as a practice, with consensus. It covers the various issues of the Alliance and the day-to-day activities of NATO. Consultations allow member States to listen to each other and state their official position.

Political consultation in NATO began as a systematic exercise when the Council first met in September 1949, shortly after the North Atlantic Treaty came into force. Since that time it has been strengthened and adapted to suit new developments. The principal forum for political consultation remains the Council. Its meetings take place with a minimum of formality; discussion is frank and direct. The Secretary General, under his chairmanship, plays an essential part in its deliberations and acts as its principal representative and spokesman both in contacts with individual governments and in public affairs.[3]

Consultation and consensus were accepted as the basis for all NATO decisions when the Alliance was created in 1949. However, it was only gradually that NATO set up a consultation system. In broad terms, this was done in three stages:[4]:

- 1949-1952: at the signing of the Treaty, NATO introduced the consultation process as a key principle in its working mechanisms. This was reinforced at the Lisbon Conference (1952) where the contours of today's NATO were put into place: the NAC was made permanent and the position of Secretary General was created, together with an international staff that would support Council decisions on a permanent basis;
- 1952-1956: between 1952 and the publishing of the Committee of Three reports on non-military cooperation, attempts had been made to encourage political consultation beyond the geographical limitations defined in the founding treaty, i.e, beyond the defined NATO area.
- From 1956: the principles of the Report of the Committee of Three were further developed and implemented. The Committee recommended measures in the area of political cooperation with regard to foreign policies, the peaceful settlement of inter-member disputes, economic cooperation, scientific and technical cooperation, cultural cooperation, and cooperation in the information field.

1 The North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 April 1949, Article 4 <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm> [Last seen 26.10.2020]

2 Aspects of NATO-Analysis and Text of the North Atlantic Treaty 1962, 5 <http://archives.nato.int/aspects-of-nato-analysis-and-text-of-north-atlantic-treaty;isad> [Last seen 26.10.2020]

3 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 38.

4 Ibid.

1.1. CONSULTATION MECHANISMS AND THEIR FORMS

Political consultation among the members of the Alliance is not limited to events taking place within the Euro-Atlantic area. Events elsewhere that have potential implications for the Alliance regularly feature on the agenda of the Council and its subordinate committees. The consultative machinery of NATO is readily available and extensively used by the members in such circumstances, to identify at an early stage areas where, in the interests of security and stability, coordinated action may be taken.[5]

In accord with Article 4, the Parties may put any matter on the agenda, in particular those relating to the security of the member States, and maybe discussed by the North Atlantic Council.

The North Atlantic Council is the principal political decision-making body within NATO. It oversees the political and military process relating to security issues affecting the whole Alliance. It brings together representatives of each member country to discuss policy or operational questions requiring collective decisions, providing a forum for wide-ranging consultation between members on all issues affecting their peace and security.[6] The member states of the Council enjoy equal rights. Items discussed and decisions taken at meetings of the Council cover all aspects of the Organization's activities and are frequently based on reports and recommendations prepared by subordinate committees at the Council's request.[7]

At North Atlantic Council, as in other organs of the organizations, decisions are made based on consensus. When there is a need for a decision, actions are agreed on unanimity and a common basis. Here is no voting or decision made by the majority system. And that explains the strength and reliability of the organization. Politically it creates a stable environment between member countries because every decision is made by agreement from each member state. Decisions made by consensus give a chance to the states to keep sovereignty in defense and security issues.

So, decisions in the Council are made by consensus. Therefore, the NAC is the body that decides whether a specific attack on a Member State will invoke a collective defense right (based on consultations under Article 4 of Washington) – Therefore Article 5 of Washington is invoked accordingly.

This or other decisions, which were made by consensus, for the member states are binding.

As soon as it is invoked, the issue is discussed and can potentially lead to some form of joint decision or action on behalf of the Alliance. Whatever the scenario, fellow members sitting around the Council table are encouraged to react to a situation brought to their attention by a member country.[8]

The consultation takes many forms. At its most basic level, it involves simply the exchange of information and opinions. At another level, it covers the communication of actions or decisions, which governments have already taken or maybe about to take. Finally, it can encompass discussion to reach a consensus on policies to be adopted or actions to be taken.[9]

The consultation and consultation process does not mean any legal or/and political obligation. It does not mean the position of any states. This is the mechanism, which gives states the possibility discusses security challenges, and in the necessity, make concrete steps, which will be taken only after the consensus.

Consultation on the high level includes North Atlantic councils, Military Comity, and Nuclear Planning Group. And those organs so-called subsidiary organs, which were created to help the three main organs, we have to consider as low-level consultation mechanism.

Consultation is continuous and takes place both on a formal and informal basis. It can happen quickly due to the fact that all member states have permanent delegations at NATO Headquarters in Brussels.[10]

Governments can come together at short notice whenever necessary, often with prior knowledge of their respective national preoccupations, in order to agree on common policies or take action on the basis of consensus.[11]

5 Ibid.

6 The North Atlantic Council, <http://nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm> [Last seen 26.10.2020]

7 Ibid.

8 The consultation process and Article 4, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49187.htm> [Last seen 26.10.2020]

9 Ibid.

10 Ibid.

11 Ibid.

1.2. The practice of Consultation under article 4

Since the Alliance's creation in 1949, Article 4 has been invoked several times.

On 10 February 2003, Turkey formally invoked Article 4, asking for consultations in the NAC on defensive assistance from NATO in the event of a threat to its population or territory resulting from armed conflict in neighboring Iraq. NATO agreed on a package of defensive measures and conducted Operation Display Deterrence from the end of February to early May 2003.[12] The main aim of the operation was to defense Turkish air territorial integrity.

On two occasions in 2012, Turkey requested a NAC meeting under Article 4: once on 22 June after one of its fighter jets was shot down by Syrian air defense forces and the second time on 3 October when five Turkish civilians were killed by Syrian shells. Following these incidents, on 21 November, Turkey requested the deployment of Patriot missiles. NATO agreed to this defensive measure to help Turkey defend its population and territory, and help de-escalate the crisis along the border.[13]

Poland invoked Article 4 on 3 March 2014 following increasing tensions in neighboring Ukraine, as a result of Russia's aggressive actions.[14] Poland pointed, that the developments in and around Ukraine are seen to constitute a threat to neighboring Allied countries and having direct and serious implications for the security and stability of the Euro-Atlantic area. [15] After the consultation parties agreed on:

- To undertake to pursue and intensify our rigorous and on-going assessment of the implications of this crisis for Alliance security, in close coordination and consultation;
- To continue to support all constructive efforts for a peaceful solution to the current crisis in accordance with international law. To welcome the ongoing efforts undertaken by the United Nations, the European Union, the OSCE, and the Council of Europe;
- They will continue to consult with Ukraine within the NATO-Ukraine Commission;
- They will engage with Russia in the NATO-Russia Council.[16]

On 26 July 2015, Turkey made the same request in view of the seriousness of the situation following terrorist attacks, and to inform Allies of the measures it was taking. On 28 February 2020, Turkey requested to hold consultations under Article 4 on the latest developments in Syria, which resulted in the loss of several Turkish soldiers. [17] In both cases, there was no agreement on a specific action, but a member of the Alliance stood in strong solidarity with Turkey. Even more, NATO continues defense of Turkish air territory against missiles coming from Syria. [18]

Take into mind those practices we can conclude that the consultation process is effective. NATO's main goal is collective defense, and this goal can be considered as a prevention mechanism against attack. To use force for the defense is the last measure for NATO. Consultation and decisions based on it in essence is a conflict prevention mechanism. Turkish cases show that NATO action had a positive consequence. There is not more missile attack against Turkey.

Consultations about the 9/11 attacks also took place in 2001, where the North Atlantic Council made an important decision and the Council agreed that if it is determined that this attack was directed from abroad against the United States, it shall be regarded as an action covered by Article 5 of the Washington Treaty, which states that an armed attack against one or more of the Allies in Europe or North America shall be considered an attack against them all.[19] This was the first time that Article 5 of Washington had come into force.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Secretary General announces North Atlantic Council to meet following Poland's request for Article 4 consultations, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_107711.htm> [Last seen 26.10.2020]

16 Statement by the North Atlantic Council following meeting under article 4 of the Washington Treaty, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_107716.htm> [Last seen 26.10.2020]

17 The consultation process and Article 4, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49187.htm> [Last seen 26.10.2020]

18 Statement by the North Atlantic Council following meeting under Article 4 of the Washington Treaty (28.07.2015)." <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_121926.htm> [Last seen 26.10.2020]; Statement by the Secretary General after Article 4 consultations (28.02.2020) <https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_173939.htm> [Last seen 26.10.2020]

19 North Atlantic Treaty Organization (NATO): "Statement by the North Atlantic Council", 2001. 40 ILM 1267.

Article 4 sets out the grounds for assembling consultations. Consequently, the member states of the Alliance can be invited for consultations only when a particular thing is threatened. What is the threat will be discussed below, and what can be threatened? Those are territorial integrity, political independence, or security.

1.3. Consultation with non-member countries

Where we talk about consultations within Alliance member states, it is important to mention also consultation with the partner and non-member states. Even it does not address Article 4 of the Washington Treaty, it does play an important role in the Alliance's day-to-day policy and planning of agenda.

As it was mentioned above, this kind of platform was used during the Ukraine crisis, when the consultation process was moved to the NATO-Ukraine Commission, to hear the opinion of the involved party.

Cooperation with non-member countries of NATO is an integral part of the Alliance's security policy and plays a fundamental role in its day-to-day work. Through its pursuit of cooperation and different forms of partnership with non-member countries, NATO not only increases security and stability for its Partner countries but also reinforces its security. Partnership and cooperation are therefore part of a two-way process benefiting both Partner countries and member countries. It provides the opportunity for each of them to discuss security issues and cooperate in different fields, helping to overcome divisions and potential areas of disagreement that could lead to instability and conflict.[20]

There are different forms of cooperation in NATO. This can be in the form of group cooperation, for example, the Euro-Atlantic Partnership Council or the Mediterranean Cooperation Group (within the framework of the NATO Mediterranean Dialogue). Also, NATO may carry out similar cooperation individually, for example, the NATO-Ukraine Commission or the NATO-Georgia Commission.

The principles which guide consultations in these forums are modeled on those which have long formed the basis for consultations within the Alliance itself and are conducted with the same openness and spirit of cooperation. There are provisions for NATO consultations with any active participant in the Partnership for Peace if that Partner perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence, or security.[21] In practice, it is very effective. In 2014, when Poland asked for the consultation, NATO with the NATO-Ukraine commission could have the communication. And only after it could decide how to strengthen Alliance security.

Below is an explanation of the ground that made NATO meet for consultations based on Article 4. As mentioned, those are territorial integrity, political independence, or security.

2. TERRITORIAL INTEGRITY AND POLITICAL INDEPENDENCE – THE BASIS TO CALL THE CONSULTATION UNDER ARTICLE 4 OF THE WASHINGTON TREATY

Article 4 of Washington highlights three important things that can be threatened. Those are territorial integrity, political independence, or security. These three notions are intertwined, but territorial integrity and political independence are more linked with each other.

The notions of territorial integrity and political independence constitute two basic facets of State – sovereignty which is traditionally interwoven with the fundamental principle of the prohibition of the threat or – use of force and are largely recognized as independent principles of international law. The notion of territorial integrity refers to the material elements of the – State, namely the physical and demographic resources that lie within its territory (land, sea, and airspace) and are delimited by the State's frontiers and – boundaries. The notion of political independence covers the non-material elements of State sovereignty and power, namely the freedom of political decision-making and the direction of State organs in respect of the internal and international affairs of a State.[22]

---

20 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 40.

21 Ibid.

22 Rozakis C., 1987. Territorial Integrity and Political Inde-

Territorial integrity is mention in the UN Charter Article 2(4)[23]:

"All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations."[24]

As we see territorial integrity is an important subject. Threats are indeed prohibited under the UN Charter, but if a threat happens against a NATO member state, the member state asks for a consultation with the North Atlantic Council. It is, therefore, enough to have a threat, in this case, the threat against territorial integrity. After, the member states of the Alliance go for the consultation and take deterrence steps.

Each state determines its jurisdiction, which is limited by the borders of the territory. This authority is targeting all individuals and organizations in the area. Every foreigner, regardless of his nationality, upon entering this territory falls under the jurisdiction of that State, which can be restricted only based on an international treaty or customary law (e.g. members of the diplomatic and consular missions). The territory of each sovereign state is uninfringeable by the government of another state. No other State shall have the right to violate the sovereignty and to attempt to confer its jurisdiction on its nationals living in the territory of another State, unless, as an exception, that State itself agrees on it.[25]

Territorial sovereignty is an indivisible notion, it includes both the sovereign rights of the state over the people living in the territory, as well as the right of sovereign disposition over the territory itself. Land, its entrails, inland territorial waters, the airspace above the territory are under the sovereignty of a given state.[26]

Political independence is an expression of the state's sovereignty, which enables it to make independent decisions in both domestic and foreign affairs.

pendence, Encyclopedia of Public International Law, Rudolf Dolzer, Dr. iur., S.J.D. (eds.), Amsterdam, p. 481.

23 Charter of the United Nations, San Francisco, 24 October 1945, Article 2 (4).

24 Both in UN charter and Articke 4 in NATO treaty is underlined – Territorial integrity [Last seen Auth.].

25 Aleksidze, L., Contemporary International Law, 55.

26 Ibid.

The concepts of territorial integrity and political independence, together with the related notions of, domestic jurisdiction, territorial sovereignty, sovereign equality, non-intervention, the prohibition of the threat or use of force, and non-recognition of acts or situations resulting therefrom, form the legal panoply for the protection of a State from external threats and interferences. It is only natural that the weight and significance of all these concepts have increased since the end of World War II as a result of the emergence in the international community of a large number of small or weak States which are, more or less, the offspring of the process of decolonization. Their political and military weakness, their typically multi-ethnic and multi-national origin are elements which make the majority of these States eager to legally protect themselves from any reappearance of political or military interferences of third States in their internal and international affairs. Consequently, the new States are the most fervent proponents of the legal protection of their identity and, thus, of the legal concepts which substantiate their legitimate claims. The antagonistic trends in the relations of the two superpowers have also increased the importance of these concepts. The protection of sovereignty, territorial integrity and political independence mean, in the last instance, recognition of the political – *status quo* within the powers' – spheres of influence and unhindered control of the operation of the respective ideologies and political dogmas. The threats to the elements of sovereignty in today's world have increased owing to the development of sophisticated means of interference "in the affairs of a State, the economic interdependence of States and the emergence of supra-national forces in international relations.[27]

Georgia is an example of the violation of territorial integration.

Russia occupied the Georgian regions of Abkhazia and Tskhinvali / So-called South Ossetia, and illegal deployment of military bases violate Georgia's territorial integrity within internationally recognized borders; Significantly delays the peaceful development of the country and poses a serious threat to security and stability, both at the national and regional levels.

27 Rozakis C., 1987. Territorial Integrity and Political Independence, Encyclopedia of Public International Law, Rudolf Dolzer, Dr. iur., S.J.D. (eds.), Amsterdam, p. 486.

3. SECURITY

Creating a threat to security is a fairly broad precept. As we have seen above, the threat to territorial integrity and political independence in itself poses a threat to security because these two things are closely intertwined. It is difficult to talk about the violation of territorial integrity and not mention security.

Security addresses many issues of state interest, including security, the territorial integrity of the state, and political independence.

As these three components have been separated, it is necessary to study them independently in reality when the treaty was signed. Based on the experience of World War II (the occupation of neighboring countries by Nazi Germany through threats and other means) it was expected that the threat would be directed directly at the territorial integrity of a member state of the Alliance.

Also, the influence of the Soviet Union's political independence was under question. As a matter of fact that the two political wings, the socialist and the democratic, were opposed to each other.

Even though the word security has many meanings, it is still possible to give it some meaning and define what security is, for whom security is, what is considered a security issue, and how we can achieve security.

Security is most commonly associated with the alleviation of threats to cherished values; especially those which, if left unchecked, threaten the survival of a particular referent object in the near future.[28]

Put in rather stark terms, it is possible to identify two prevalent philosophies of security, each emerging from fundamentally different starting points. The first philosophy sees security as being virtually synonymous with the accumulation of power. From this perspective, security is understood as a commodity (i.e. to be secure, actors must possess certain things such as property, money, weapons, armies, and so on). In particular, power is thought to be the route to security: the more power (especially military power) actors can accumulate, the more secure they will be.[29]

The second philosophy challenges the idea that security flows from power. Instead, it sees security as being based on emancipation; that is, a concern with justice and the provision of human rights. From this perspective, security is understood as a relationship between different actors rather than a commodity. These relationships may be understood in either negative terms (i.e. security is about the absence of something threatening) or positive terms (i.e. involving phenomena that are enabling and make things possible).[30]

Asking whose security we are talking about is the next important and unavoidable step in the analytical process. Without a referent object, there can be no threats and no discussion of security because the concept is meaningless without something to secure. As a result, we need to be clear about the referent objects of our analysis.[31] In the long sweep of human history, the central focus of security has been people.[32] As noted above, however, within academic IR, security was fused with ‘the state'. Even more specifically, it was fused with a particular conception of ‘the national interest' as set out in the US National Security Act of 1947. This helped promote the rather confusing idea that security in international politics was synonymous with studying (and promoting) ‘national security.[33] At the time when the UN and later NATO were founded, there was a different perception and understanding of security. Security was directed exclusively towards the states and it did not include a narrower understanding.

However, more specific security issues have been addressed: "human security", "social security", "individual security", and the recently developed approach "environmental security".[34]

Which approach we take is not relevant to this article as it is not the subject of research. However, it is important to understand that security means preventing, blocking, and deterrence the fears that in a broad sense might pose a threat to the actor (state, state alliance, etc.), and in a narrow sense

28 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 5.

29 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 6.

30 Ibid.

31 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 7.

32 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 7, see the citate: Rothschild E., What is security? Daedalus, 1995, 124(3): 53=98.

33 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 7.

34 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, pp. 7-8.

to each individual, society, and the environment around them.

What can become a security issue? Or what can pose a threat to international security? What dangers should Member States address in their efforts to ensure that international security is not threatened? There is no final answer as each state faces a different challenge and has different problems to solve. At the same time, modern technological advances have made it virtually impossible to determine the nature of future threats.

In 2004 UN Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), the Panel's report, A More Secure World, identified six clusters of threats exercising the world's governments: economic and social threats, including poverty, infectious disease and environmental degradation; inter-state conflict; internal conflict, including civil war, genocide and other large-scale atrocities; nuclear, radiological, chemical and biological weapons; terrorism; and transnational organized crime.[35] The list of threats is not an exhaustive explanation and may have a broader definition and can be more specific.

NATO identifies specific problems and threats that member states may or may not face. They take certain actions to ensure safety.

As a practice, the reflection of security challenges by NATO member states adopted at NATO summits and reflected in the declaration. For example, such a document is the Brussels Summit Declaration[36], which sets out 79 paragraphs. It defines NATO challenges and what kind of actions member states should take.

The second paragraph of the declaration lists the threats that this organization faces:

„We face a dangerous, unpredictable, and fluid security environment, with enduring challenges and threats from all strategic directions; from state and non-state actors; from military forces; and terrorist, cyber, and hybrid attacks. Russia's aggressive actions, including the threat and use of force to attain political goals, challenge the Alliance and are undermining Euro-Atlantic security and the rules-based international order. Instability and continuing crises across the Middle East and North Africa are fuelling terrorism. They also contribute to irregular migration and human trafficking. The ongoing crisis in Syria has a direct effect on the stability of the region and the security of the Alliance as a whole. We face hybrid challenges, including disinformation campaigns and malicious cyber activities. The proliferation of weapons of mass destruction and advanced missile technology also continues to threaten the security of our nations. In light of all this, our unity and solidarity are stronger than ever; we will take all necessary steps to ensure our collective defense."[37]

The declaration of the Brussels Summit clearly shows the security threats NATO and its member states facing.

4. WHAT IS THE THREAT?

Article 4 states the concepts and elements we have discussed above (Territorial integrity, political independence and security) must be threatened. So, there has to be some kind of threat.

Threatening is a precondition for the use of force, though not necessary. Threats are characterized by many aspects.

Article 1 of the Washington Treaty also uses the term "threat", though Article 1 refers directly to the refrain of member states to use threats. Therefore fulfillment of the obligation under the UN Charter not to use threat in international relations to achieve their own political, economic, or other goals.

The threat and to define its legal frame is very difficult. It is even more difficult to define those mechanisms or weapons, by which threat is realized.

It also should be commented distinguish between the threat of use force and threat (which is under article 4 of the Washington Treaty). It is not specified that threat of use of force is directed to territorial integrity, political independence, and security. It specifies only the threat against those three elements. How can it be manifested? There is no specific answer. However, we can write down a shortlist based on experience. Those can be terrorist acts, missile attacks, the conflict between member or non-member states, crises, etc.

35 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 8.

36 NATO, Brussels Summit Declaration, 11.07.2018, <https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_156624.htm> [Last seen 26.10.2020]

37 NATO, Brussels Summit Declaration, 11.07.2018, <https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_156624.htm> [Last seen 26.10.2020] p. 2.

If we look at the history of the establishment of NATO, the main threat that could be against the member states was the future aggression from the Soviet Union – both: the threat of foreign aggression and internal coups.

Between 1947 and 1949 a series of dramatic political events brought matters ahead. These included direct threats to the sovereignty of Norway, Greece, Turkey, and other Western European countries, the June 1948 coup in Czechoslovakia, and the illegal blockade of Berlin which began in April of the same year.[38]

Changing threats and threat perceptions have resulted in a continuous process of adaptation of this strategy to ensure that the political framework, military structures and military capabilities needed to deal with modern security challenges are all in place.[39]

The threats are unpredictable, and what existed at the time of the treaty foundation may no longer exist today at all, so the alliance may face new threats.

In the wake of the September 11 attacks on the United States, the priority has been given to aspects such as better sharing of intelligence relating to the threat from terrorism, strengthening cooperation and partnership with other countries outside the Alliance and with other organizations across the board.[40]

It is important to note that Turkey summoned consultations on Iraq under Article 4 in 2003. On 8 November 2002, the UN Security Council issued Resolution 1441 to offer Iraq, suspected of possessing weapons of mass destruction, a final chance to comply with its disarmament obligations that had been repeatedly stated in previous Security Council resolutions. In a special declaration issued at the Prague Summit on 21–22 November, NATO leaders also pledged support for the implementation of this resolution. However, Iraq's leader, Saddam Hussein, was still not complying and therefore raised suspicions among Council members, prompting some to support immediate military action and others to insist that the weapon inspectors be given more time to conduct their work. The division in international opinion was also reflected at NATO where, in the meantime, the Turkish government requested consultations within the framework of Article 4 of the North Atlantic Treaty in the event of a threat from Iraq.[41] After intense discussion, defensive measures were implemented to assist Turkey under Operation Display Deterrence.[42]

Consequently, threats to NATO are identified based on consultations and are subsequently reflected in various documents, including summit declarations. This kind of approach allows the organization to take specific actions and make efforts to address specific threats prevention.

What can be defined as a threat to security, is not interpreted by NATO, but by the perception of an independent state. Therefore, this state can call consultation under article 4, on the subjects he thinks are a threat against. his territorial integrity, political independence, or security.

CONCLUSION

Article 4 of the Washington Treaty plays a vital role in the functioning of the organization. Its existence enables not only to respond to threats of territorial integrity, political independence, and security but also to prevent those threats. Hence, based on consultations the organization determines the action plan and ways of implementation. Those actions guarantee peace and security in the Euro-Atlantic Area.

The paper defined the international legal content of territorial integrity, political independence, and their connection to article 4 of the treaty. Also, listed those security aspects (it is not comprehensive), which can threaten NATO and its member countries.

Consultations can be called by the Member States and it can be convened at the request of any Member State, either on a planned basis or immediately. It is not necessary that the Member State which is convened consultation even though the threat is not addressed directly to them. Also,

38 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 17.

39 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 18.

40 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 20.

41 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 23.

42 The consultation process and Article 4, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49187.htm> [Last seen 26.10.2020]

we have determined that the consultation not only addresses already existing threats but can also address future potential threats to enable the organization to respond preventively.

The article defined the international law content of territorial integrity, political independence. It also listed the security aspects (which itself is not a complete list) that threaten NATO and NATO member states.

In conclusion, consultations under article 4 of the Washington Treaty give the possibility for the member states to be heard, to discusses and value the threat. And if there is a need to come to conclusion and take steps to guaranteed peace and security in the Euro-Atlantic Area.

BIBLIOGRAPHY:

1. Charter of the United Nations, San Francisco, 24 October 1945, Article 2 (4).
2. The North Atlantic Treaty, Article 4, Washington D.C. – 4 April 1949, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm> [26.10.2020]
3. Aleksidze, L., Contemporary International Law, 55.
4. Aspects of NATO-Analysis and Text of the North Atlantic Treaty 1962, 5 <http://archives.nato.int/aspects-of-nato-analysis-and-text-of-north-atlantic-treaty;isad> [26.10.2020]
5. NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006. 38-40.
6. Rozakis, C., Encyclopedia of Public International Law, Territorial Integrity and Political Independence (), 1987, pp. 481-486.
7. Williams, Paul D., Security Studies: An Introduction, Routledge, 2008. 5-8.
8. NATO, Brussels Summit Declaration, 11.07.2018, <https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_156624.htm> [26.10.2020]
9. North Atlantic Treaty Organization (NATO): "Statement by the North Atlantic Council", (2001) 40 ILM 1267.
10. The consultation process and Article 4, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49187.htm> [26.10.2020]
11. The North Atlantic Council, <http://nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm> [26.10.2020]

კონსულტაციები ნატოში და მისი სამართლებრივი ასპექტები

რატი ბახტაძე

თსუ, დოქტორანტი (იურიდიული ფაკულტეტი)

აბსტრაქტი

სტატიის მიზანია, წარმოაჩინოს ჩრდილო ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის სადამფუძნებლო ხელშეკრულების მეოთხე მუხლის მნიშვნელობა ორგანიზაციის მუშაობაში. გასცეს პასუხი ისეთ კითხვებს, როგორებიცაა: რა შემთხვევაში მოიწვევა კონსულტაციები? ვის შეუძლია მიმართოს კონსულტაციებს ნატოში? რა როლს თამაშობს კონსულტაციები ორგანიზაციის მიერ გადაწყვეტილების მიღებაში? რა სახის კონსულტაციები შეიძლება გაიმართოს ორგანიზაციაში?

ნაშრომში კონსულტაციების ფართო განმარტება წარმოაჩენს მის მნიშვნელობას და ეფექტიანობას ორგანიზაციის მუშაობაში. პრაქტიკული მაგალითების საშუალებით კონსულტაციების სარგებელი ნათელია. შესაბამისად, ისინი წევრ სახელმწიფოებს შესაძლებლობას აძლევს, მიიღონ საუკეთესო გადაწყვეტილება. უფრო მეტიც, მათ არა მარტო შეუძლიათ რეაგირება მოახდინონ ტერიტორიული მთლიანობის, პოლიტიკური დამოუკიდებლობისა და უსაფრთხოებისთვის შექმნილ საფრთხეებზე, არამედ ეს რეაგირება პრევენციული ხასიათის იყოს.

სტატია ასევე შეეხება კონსულტაციების მოწვევის საფუძვლებს, რომელთაც შეიძლება საფრთხე შეექმნას. ესენია: ტერიტორიული მთლიანობა, პოლიტიკური დამოუკიდებლობა ან უსაფრთხოება. შესაბამისად, ფართოდ არის განმარტებული ამ ტერმინების პოლიტიკური და სამართლებრივი ცნებები.

საბოლოოდ, სტატია ნათლად წარმოაჩენს ჩრდილო ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის სადამფუძნებლო ხელშეკრულების მეოთხე მუხლის ზუსტ სამართლებრივ განმარტებას, რაც საშუალებას მისცემს ამ სფეროთი დაინტერესებულ პირებს, მაქსიმალურად აღიქვან აღნიშნული მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნები.

საკვანძო სიტყვები: ნატო, კონსულტაციები, უსაფრთხოება

შესავალი

ჩრდილო ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია (ნატო) დიდ როლს ანიჭებს კონსულტაციებს, როგორც გადაწყვეტილების მიღების ინსტრუმენტს. კონსულტაციების მექანიზმი ორგანიზაციის საქმიანობის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს. მათი საშუალებით განისაზღვრება ორგანიზაციის პოლიტიკა და სხვადასხვა სამოქმედო გეგმები. კონსულტაციებზე დაყრდნობით მიიღება ისეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება, როგორიცაა კოლექტიური თავდაცვის უფლების გამოყენება, ეს უკანასკნელი კი ორგანიზაციის შექმნის მთავარ მიზანს წარმოადგენს.

სტატიის მიზანია, წარმოაჩინოს ნატოს სადამფუძნებლო ხელშეკრულების მეოთხე მუხლის მნიშვნელობა ორგანიზაციის მუშაობაში. გასცეს პასუხი ისეთ კითხვებს, როგორიცაა: რა შემთხვევაში მოიწვევა კონსულტაციები? ვის შეუძლია მიმართოს კონსულტაციებს ნატოში? რა როლს თამაშობს კონსულტაციები ორგანიზაციის გადაწყვეტილების მიღებაში? რა სახის კონსულტაციები შეიძლება გაიმართოს ორგანიზაციაში?

სტატიაში მიმოხილული და განმარტებუ-

ლია ისეთი სამართლებრივი ცნებები, როგორიცაა ტერიტორიული მთლიანობა, პოლიტიკური დამოუკიდებლობა, უსაფრთხოება და დამუქრება. თითოეული ცნება მნიშვნელოვანია, რადგან კონსულტაციების მოწვევის საფუძველი მათთვის საფრთხის შექმნის შემთხვევაში ჩნდება.

სტატიის პირველი თავი განმარტავს ზოგადად ნატოს სადამფუძნებლო ხელშეკრულების მეოთხე მუხლს და ზოგადად, კონსულტაციების როლს ნატოში. მეორე თავი შეეხება ტერიტორიულ მთლიანობას და პოლიტიკური დამოუკიდებლობის ცნებების განმარტებას და მათ მიმართებას კონსულტაციებთან. მესამე თავში საუბარია იმ უსაფრთხოებაზე, რომლებზეც საუბარია ნატოში. მეოთხე თავში კი განმარტებულია დამუქრება და მათი მიმართება ტერიტორიულ მთლიანობასთან, პოლიტიკურ დამოუკიდებლობასა და უსაფრთხოებასთან. ბოლოს დასკვნის სახით წარმოდგენილია სტატიის შეჯამება.

1. ვაშინგტონის ხელშეკრულების მეოთხე მუხლი – ჩრდილო ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის კონსულტაციების სამართლებრივი შეფასება

ნატოს სადამფუძნებლო ხელშეკრულებას ხშირად მოიხსენიებენ, როგორც „ვაშინგტონის ხელშეკრულებას". ხელშეკრულება შედგება 14 მუხლისგან და პროტოკოლებისგან (პროტოკოლები არადამფუძნებელი სახელმწიფოს გაწევრიანებასთანაა დაკავშირებული). მიუხედავად ხელშეკრულების მცირე ზომისა, თითოეული მუხლის განმარტება საკმაოდ ფართოდ შეიძლება. საკვლევ მასალას კონსულტაციები წარმოადგენს, შესაბამისად, ამ მექანიზმს სიღრმისეულად შევეხებით.

ვაშინგტონის ხელშეკრულების მეოთხე მუხლის მიხედვით:

„მხარეები ერთობლივ კონსულტაციებს გამართავენ, თუკი, რომელიმე მათგანის აზრით, ხელშეკრულების მონაწილე რომელიმე მხარის ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ დამოუკიდებლობასა ან უსაფრთხოებას საფრთხე ემუქრება."[1]

მეოთხე მუხლიდან გამომდინარეობს ვალდებულება, რომ ხელმომწერმა სახელმწიფოებმა ერთობლივი კონსულტაციები უნდა გამართონ, თუ ტერიტორიულ მთლიანობას ან პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას საფრთხე შეექმნება. კონსულტაციები შესაძლებელია ერთი ან ერთზე მეტი სახელმწიფოს მიერ იქნას მოთხოვნილი.[2] არაა აუცილებელი, რომ რომელი სახელმწიფოც ითხოვს კონსულტაციების მოწვევას, უშუალოდ მას ეხებოდეს ეს საფრთხე.

ნატოს გადაწყვეტის მიღების პროცესში კონსულტაციები, როგორც წესი, კონსენსუსით მთავრდება. ის ალიანსის სხვადასხვა საკითხებს და ნატოს ყოველდღიურ საქმიანობას მოიცავს. კონსულტაციები წევრ სახელმწიფოებს საშუალებას აძლევს, მოუსმინონ ერთმანეთს და დააფიქსირონ საკუთარი ოფიციალური პოზიცია.

ნატოში პოლიტიკური კონსულტაციები პირველად 1949 წელს გაიმართა საბჭოს [ჩრდილო ატლანტიკური საბჭო. ავტ.] პირველ შეხვედრაზე, მას შემდეგ რაც ჩრდილო ატლანტიკური ხელშეკრულება შევიდა ძალაში. შემდგომ პერიოდში პოლიტიკური კონსულტაციები ახალ გამოწვევებთან ერთად გაძლიერდა და ადაპტირდა. ჩრდილო ატლანტიკურ საბჭოშია პოლიტიკური კონსულტაციების ძირითადი განხილვის ადგილი. შეხვედრების მოწვევა მინიმალური ფორმალურობით იმართება; დისკუსიები არის თავისუფალი და ღია. თათბირებში ნატოს გენერალურ მდივანს, როგორც თავმჯდომარეს, მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია და ძირითადი წარმომადგენელი და დიქტორია, აქვს კონტაქტი ინდივიდუალურ მთავრობებთან და ახორციელებს საქმიან ურთიერთობებს.[3]

კონსულტაციები და კონსენსუსის პროცედურები მიღებულ იქნა, როგორც ნატოს გადაწყვეტლების მიღების საფუძველი, როცა ალიანსი 1949 წელს შეიქმნა. საკონსულტაციო სისტემა დროთა განმავლობაში ჩამოყა-

---

1 The North Atlantic Treaty, Article 4, Washington D.C. – 4 April 1949, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm> [Last seen 26.10.2020]

2 Aspects of NATO-Analysis and Text of the North Atlantic Treaty 1962, 5 <http://archives.nato.int/aspects-of-nato-analysis-and-text-of-north-atlantic-treaty;isad> [Last seen 26.10.2020]

3 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 38.

ლიბდა. ფართოდ რომ განვიხილოთ, მან სამი ეტაპი განვლო[4]:

- 1949-1952 წწ: ხელშეკრულების ხელმოწერისას ნატომ წარმოადგინა საკონსულტაციო პროცესი, როგორც ძირითადი მუშაობის პრინციპი. ეს პრინციპი ლისაბონის კონფერენციაზე (1952 წ.) გაძლიერდა, სადაც უკვე ჩამოყალიბდა ნატოს ამჟამინდელი ჩარჩო: ჩრდილო ატლანტიკური საბჭო გახდა, როგორც მუდმივმოქმედი ორგანო და გენერალური მდივნის პოზიცია შეიქმნა საერთაშორისო პერსონალთან ერთად, რომელიც საბჭოს გადაწყვეტილებებს მუდმივ რეჟიმში მხარდაჭერას უწევს;
- 1952-1958 წწ: 1952 წლიდან და სამთა კომიტეტის მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშამდე არასამხედრო თანამშრომლობის შესახებ, მრავალი მცდელობა განხორციელდა, რათა პოლიტიკური განხილვები გეოგრაფიულ არეალს გასცილებოდა, რაც სადამფუძნებლო ხელშეკრულებით იყო განსაზღვრული. მაგალითად, ნატოს მიერ განსაზღვრული არეალის მიღმა;
- 1956 წლიდან: სამთა კომიტეტის ანგარიშის პრინციპები უფრო განვითარდა და მისი განხორციელების ხარისხი გაიზარდა. კომიტეტი რეკომენდაციას იძლევა შემდეგ სფეროებში გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ: საგარეო პოლიტიკა, წევრ სახელმწიფოებს შორის კონფლიქტის დავის მშვიდობიანი მოგვარება, ეკონომიკური თანამშრომლობა, სამეცნიერო და ტექნოლოგიური თანამშრომლობა, კულტურული და საინფორმაციო თანამშრომლობა.

1.1. კონსულტაციების მექანიზმი და ფორმები

პოლიტიკური კონსულტაციები ალიანსის წევრ სახელმწიფოებს შორის არაა შეზღუდული იმ აქტებით, რომელიც ევრო-ატლანტიკურ არეალში [გეოგრაფიულ არეალში. ავტ] ხორციელდება. აქტები, რომლებსაც შესაძლებელია ალიანსისითვის პოტენციური შედეგები ჰქონდეს, საბჭოს და სხვა ქვეკომიტეტების დღის წესრიგში რეგულარულად აისახება. ნატოში კონსულტაციების მექანიზმი მუდმივად ხელმისაწვდომია. ის ხშირად წევრი სახელმწიფოების მიერ ადრეულ ეტაპზე კოორდინირებული ქმედებების განსახორციელებლად გამოიყენება, მაშინ როცა ერთმანეთთან იკვეთება უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის ინტერესები.[5]

მუხლი 4-ის შესაბამისად, მხარებს დღის წესრიგში ნებისმიერი საკითხი შეუძლიათ დააყენონ და ჩრდილო ატლანტიკური საბჭოს ფარგლებში განიხილონ. განსაკუთრებით ის საკითხები, რომლებიც წევრი სახელმწიფოების უსაფრთხოებას ეხება.

ჩრდილო ატლანტიკური საბჭო ნატოს წევრი სახელმწიფოების მაღალი დონის წარმომადგენლებს აერთიანებს, სადაც ორგანიზაციის პოლიტიკის ან ისეთ სამოქმედო საკითხებს განიხილავენ, რომლებიც კოლექტიურ გადაწყვეტას მოითხოვს.[6] საბჭოში წევრი ქვეყნები თანასწორი უფლებებით სარგებლობენ. საბჭოს მიერ განიხილება და გადაწყვეტილებები მიიღება (განსახილველ საკითხებს სუბსიდიური ორგანო ანგარიშებისა და რეკომენდაციების სახით წარუდგენს) შეხვედრებზე, რომელიც ალიანსის თითქმის ყველა საკითხს მოიცავს.[7]

ჩრდილო ატლანტიკურ საბჭოში, ისევე როგორც ალიანსის სხვა ორგანოებში, გადაწყვეტილება მიიღება კონსენსუსის საფუძველზე. როდესაც გადაწყვეტილებაა საჭირო, შეთანხმებული ქმედება ერთსულოვნებისა და საერთო თანხმობის საფუძველზე მიიღება. აქ არ გვაქვს ხმის მიცემის თუ ხმათა უმრავლესობით გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმი. სწორედ მსგავსი მიდგომით აიხსნება ორგანიზაციის სიძლიერე და საიმედოობა. პოლიტიკურად ეს ქმნის სტაბილურ გარემოს წევრებს შორის, ვინაიდან ყველა გადაწყვეტილება ყველა წევრი სახელმწიფოს თანხმობის საფუძველზე მიიღება. კონსენსუსით მიღებული გადაწყვეტილება სახელმწიფოებს საშუალებას აძლევს, შეინარჩუნონ ეროვნული სუვერენიტეტი თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხების მიმართ.

4 იქვე.

5 იქვე.

6 The North Atlantic Council, <http://nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm> [Last seen 26.10.2020]

7 იქვე.

ჩრდილო ატლანტიკურ საბჭოა ის ორგანო, რომელიც წყვეტს (კონსენსუსის საფუძველზე) კონკრეტული თავდასხმა წევრი სახელმწიფოს მიმართ წარმოშობს თუ არა კოლექტიური თავდაცვის უფლებას (ვაშინგტონის მუხლი 4-ის ფარგლებში გამართულ კონსულტაციებზე დაყრდნობით), შესაბამისად, ამოქმედდება თუ არა ვაშინგტონის მე-5 მუხლი.

ეს თუ სხვა გადაწყვეტილებები, რომელიც ორგანიზაციაში კონსენსუსის საფუძველზე მიიღება, წევრი სახელმწიფოებისთვის სამართლებივად სავალდებულო ხასიათისაა.

მას შემდეგ, რაც საკითხი დღის წესრიგში დადგება, ის განიხილება და პოტენციურად მიემართება ალიანსის საერთო დეკლარაციისკენ ან ქმედებისკენ – არ აქვს მნიშვნელობა, რა სცენარია. წევრი სახელმწიფოები მოწოდებულნი არიან, მათ წინაშე დასმული საკითხის მიმართ ქმედება განახორციელონ.[8]

კონსულტაციები სხვადასხვა ფორმისაა. ზოგადად ის მოიცავს დაბალ დონეზე ინფორმაციისა და პოზიციების გაცვლას. შედარებით მაღალ დონეზე ის მოიცავს კომუნიკაციას ქმედებებსა და გადაწყვეტილებებზე, რომელთაც სახელმწიფოებმა უკვე განახორციელეს ან აპირებენ, რომ განახორციელონ. საბოლოო ჯამში, ის იძლევა საშუალებას – შედგეს შეხვედრა, რათა პოლიტიკურ დოკუმენტზე ან ქმედებებზე, რომლებიც უნდა განხორციელდეს, მიღწეულ იქნას კონსენსუსი.[9]

კონსულტაციები და კონსულტაციის პროცესი არ ქმნის რაიმე სამართლებრივად ან/და პოლიტიკურად დამტვირთავ ვალდებულებებს. ის არ გულისხმობს კონკრეტული სახელმწიფოს ოფიციალური პოზიციის დაფიქსირებას. ეს არის მექანიზმი, რომელიც წევრ სახელმწიფოებს საშუალებას აძლევს, განიხილონ უსაფრთხოების არსებული გამოწვევები და, აუცილებლობის შემთხვევაში, გადადგან კონკრეტული ნაბიჯები მხოლოდ და მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მასზე მიღწეულ იქნებ კონსენსუსი.

კონსულტაციების მაღალ დონეზე განხილვა გულისხმობს სამ ძირითად ორგანოს: ჩრდილო ატლანტიკურ საბჭოს, სამხედრო კომიტეტს და ბირთვული დაგეგმარების ჯგუფს. ხოლო ის ორგანოები (ე.ი. სუბსიდიური ორგანოები), რომლებიც შექმნილია ამ სამი ძირითადი ორგანოს დასახმარებლად, უნდა მივიჩნიოთ დაბალ დონეზე კონსულტაციების გამართვის მექანიზმებად.

კონსულტაციები მუდმივია და ის როგორც ფორმალურ, ისე არაფორმალურ საფუძველზე იმართება. ის შეიძლება შედგეს მყისიერად, რის საშუალებას ნატოს სათაო ოფისში, ბრიუსელში, წევრი სახელმწიფოების მუდმივი წარმომადგენლობა იძლევა.[10]

მთავრობები შესაძლოა მოწვეულ იქნან წინასწარი გაფრთხილების საფუძველზე, თუ ეს საჭირო გახდა, რათა მიღწეულ იქნას საერთო პოლიტიკა ან განხორციელდეს გარკვეული ქმედებები კონსენსუსის საფუძველზე.[11]

1.2. მუხლი 4-ით მოწვეული კონსუტლაციების პრაქტიკა

ალიანსის შექმნიდან დღემდე მუხლი 4-ის საფუძველზე კონსულტაციები რამდენჯერმე იქნა მოწვეული.

2003 წელს თურქეთმა მოითხოვა კონსულტაციები ჩრდილო ატლანტიკურ საბჭოში ნატოსგან თავდაცვის მექანიზმების მიღების მოთხოვნით. საფრთხე ექმნებოდა თურქეთის მოსახლეობას და ტერიტორიას მეზობელ ერაყში მიმდინარე კონფლიქტის გამო. ნატო შეთანხმდა თავდაცვითი პაკეტის უზრუნველყოფაზე და ოპერაცია Operation Display Deterrence აამოქმედა 2003 წლის თებერვლიდან იმავე წლის მაისამდე.[12] ოპერაციის მთავარი მიზანი იყო თურქეთის საჰაერო სივრცის მთლიანობის დაცვის უზრუნველყოფა.

2012 წელს თურქეთმა მოითხოვა NAC-ის შეხვედრა მეოთხე მუხლის საფუძველზე, 22 ივნისს, როცა მისი სამხედრო თვითმფრინავი სირიის საჰაერო დაცვის ძალებმა ჩამოაგდო და 3 ოქტომბერს, როცა ხუთი თურქი სამოქალაქო პირი სირიის არტილერიამ იმსხვერპლა. ამ ინციდენტების შემდგომ, 21 ნოემბერს თურქეთმა მოითხოვა Patriort-ის ტიპის რაკეტების გაგზავნა თურქეთში. ნატო მსგა-

8 The consultation process and Article 4, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49187.htm> [Last seen 26.10.2020]

9 იქვე.

10 იქვე.

11 იქვე.

12 იქვე.

ვსი თავდაცვით ღონისძიებებს დათანხმდა, რათა დახმარებოდა თურქეთს, დაეცვა მისი მოსახლეობა და ტერიტორია, და მოეხდინა საზღვარზე კრიზისის დეესკალაცია.[13]

2014 წლის 3 მარტს, პოლონეთმა გამოიყენა მუხლი 4, მეზობელ უკრაინაში გაზრდილი დაძაბულობის გამო,[14] რაც გამოწვეული იყო რუსეთის მიერ ყირიმის უკანონო ანექსიით. პოლონეთი აღნიშნავდა, რომ ეს საფრთხეს უქმნიდა უსაფრთხოებასა და სტაბილურობას, როგორც მეზობელ სახელმწიფოებში, ისე ევრო-ატლანტიკურ არეალში.[15] კონსულტაციების შემდგომ მხარეები რამდენიმე საკითხზე შეთანხმდნენ:

- აიღეს ვალდებულება, გააგრძელონ კრიზისზე დაკვირვება ალიანსის უსაფრთხოების ჭრილში;
- მხარი დაუჭირეს მიმდინარე კრიზისის მშვიდობიან მოგვარებას საერთაშორისო სამართლის შესაბამისად, და მხარი დაუჭირეს გაეროს, ევროკავშირის, ეუთოსა და ევროსაბჭოს მიერ გატარებულ ღონისძიებებს;
- მხარი დაუჭირეს კონსულტაციების გაგრძელებას უკრაინასთან ნატო-უკრაინის კომისიის ფარგლებში;
- მხარი დაუჭირეს რუსეთთან კომუნიკაციის დამყარებას ნატო-რუსეთის კომისიის ფარგლებში.[16]

2015 წლის 25 ივლისს, თურქეთმა ჩრდილო ატლანტიკური საბჭოს მოწვევა მოითხოვა, მეოთხე მუხლის საფუძველზე, სიტუაციის სერიოზულობის გათვალისწინებით (რაც გამოიხატა ტერორისტულ თავდასხმებში) და იმ მიზნით, რათა პარტნიორი სახელმწიფოებისთვის ინფორმაცია მიეწოდებინა დაგეგმილ ქმდებებთან დაკავშირებით. 2020 წლის თებერვალს თურქეთმა ისევ მოითხოვა კონსულტაციები მეოთხე მუხლის საფუძველზე სირიაში განვითარებული მოვლენების მიმართ, რასაც თურქი ჯარისკაცების სიცოცხლე ემსხვერპლა.[17] ორივე შემთხვევაში რაიმე კონკრეტულ შეთანხმებაზე არ ყოფილა საუბარი, თუმცა ალიანსის წევრმა სახელმწიფოებმა თურქეთს გამოუცხადეს სოლიდარობა. ამასთანავე, ნატო აგრძელებს თურქეთის საჰაერო სივრცის დაცვას, რაც ეხმარება თურქეთს სირიიდან მომავალი სარაკეტო საფრთხეების გაუვნებელყოფაში.[18]

აღნიშნული პრაქტიკით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ კონსულტაციების პროცესი საკმაოდ ეფექტიანია. ნატოს მთავარი მიზანი ერთობლივი თავდაცვაა, ეს კი ერთგვარი პრევენციის მექანიზმია თავდასხმის წინააღმდეგ. თავდაცვის საფუძველზე ძალის გამოყენება უკიდურესი ზომაა, რომელსაც ნატო მიმართავს. კონსულტაციებიც და მათზე დაყრდნობით მიღებული გადაწყვეტილებებიც შინაარსობრივად კონფლიქტის პრევენციის ერთგვარი მექანიზმია. თურქეთის მაგალითზე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ნატოს მიერ განხორციელებულმა ქმედებებმა შედეგი გამოიღო – თურქეთის ტერიტორიის წინააღმდეგ მიმართული სარაკეტო თავდასხმა აღარ განხორციელებულა.

2001 წელს ასევე მოხდა კონსულტაციების გამართვა 11 სექტემბრის ტერაქტთან დაკავშირებით, სადაც ჩრდილო ატლანტიკურმა საბჭომ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება მიიღო და დაასკვნა, რომ თავდასხმა პირდაპირ მომდინარეობდა საზღვარგარეთიდან შეერთებული შტატების წინააღმდეგ, რაც მიიჩნიეს ქმედებად, რომელზეც ვრცელდება ვაშინგტონის ხელშეკრულების მე-5 მუხლი, რომელიც აცხადებს: შეიარაღებული თავდასხმა ალიანსის ერთ ან მეტ წევრზე ევროპასა და ჩრდილოეთ ამერიკაში, განისაზღვრება თავდასხმად ყველას წინააღმდეგ.[19] ეს იყო ფაქტობრივად პირველი შემთხვევა, როდესაც ვაშინგტონის ხელშეკრულების მე-5 მუხლი ამოქმედდა.

---

13 იქვე.

14 იქვე.

15 Secretary General announces North Atlantic Council to meet following Poland's request for Article 4 consultations, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_107711.htm> [Last seen 26.10.2020]

16 Statement by the North Atlantic Council following meeting under article 4 of the Washington Treaty, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_107716.htm> [Last seen 26.10.2020]

17 The consultation process and Article 4, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49187.htm> [Last seen 26.10.2020]

18 Statement by the North Atlantic Council following meeting under Article 4 of the Washington Treaty (28.07.2015)." <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_121926.htm> [Last seen 26.10.2020]; Statement by the Secretary General after Article 4 consultations (28.02.2020) <https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_173939.htm> [Last seen 26.10.2020]

19 North Atlantic Treaty Organization (NATO): "Statement by the North Atlantic Council", 2001. 40 ILM 1267.

მუხლი 4 კონსულტაციების მოწვევის ერთგვარ საფუძვლებს განსაზღვრავს. შესაბამისად, მხოლოდ მაშინ შეიძლება კონსულტაციებისთვის ალიანსის წევრი სახელმწიფოების მოწვევა, როცა კონკრეტული რამ დგას საფრთხის წინაშე. თუ რა არის საფრთხე – ქვევით იქნება საუბარი, ხოლო რას შეიძლება დაემუქროს საფრთხე? ესენია ტერიტორიული მთლიანობა, პოლიტიკური დამოუკიდებლობა ან უსაფრთხოება.

1.3. კონსულტაციები არაწევრ სახელმწიფოებთან

როდესაც ალიანსის წევრ სახელმწიფოებს შორის კონსულტაციებზე ვსაუბრობთ, აუცილებელია, აღინიშნოს კონსულტაციები პარტნიორ და არაწევრ სახელმწიფოებთან. მართალია, ის არ მიემართება ვაშინგტონის ხელშეკრულების მეოთხე მუხლს, თუმცა მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ალიანსის ყოველდღიურ პოლიტიკაში და დღის წესრიგის დაგეგმვაში.

როგორც ზემოთ ვიხილეთ, მსგავსი სახის პლატფორმა გამოყენებულ იქნა უკრანაში მიმდინარე კრიზისის დროს, როდესაც კონსულტაციების პროცესი ნატო-უკრაინის კომისიის ფარგლებში გადაიტანეს, რათა გარკვეული საკითხები უშუალოდ მონაწილე მხარისგან მოესმინათ.

თანამშრომლობა ნატოს არაწევრ სახელმწიფოებთან არსებითი შემადგენელი ნაწილია ალიანსის უსაფრთხოების პოლიტიკაში და მის ყოველდღიურ საქმიანობაში ფუნდამენტურ როლს თამაშობს. არაწევრ სახელმწიფოებთან ყოველდღიური ურთიერთობით და სხვადასხვა ფორმის პარტნიორობით, ნატო არა მარტო ზრდის უსაფრთხოებასა და სტაბილურობას პარტნიორ ქვეყნებში, არამედ აძლიერებს საკუთარ უსაფრთხოებასაც. პარტნიორობა და ურთიერთობა არის ორმხრივი სარგებლის მომტანი როგორც პარტნიორი სახელმწიფოსთვის, ისე წევრი სახელმწიფოებისთვის. თითოეულ მათგანს აქვს საშუალება, უსაფრთხოების საკითხები განიხილონ და სხვადასხვა სფეროებში ითანამშრომლონ; დაეხმარონ და დაძლიონ ის საკითხები (რომლებიც, შესაძლოა, არასტაბილურობისა და კონფლიქტის მიზეზი გახდეს), სადაც უთანხმოებაა.[20]

ნატოში პარტნიორებთან ურთიერთანამშრომლობის სხვადასხვა ფორმები არსებობს. ეს, შესაძლებელია, ჯგუფური თანამშრომლობის სახით იყოს, როგორიცაა ევრო-ატლანტიკური პარტნიორობის საბჭო ან ხმელთაშუაზღვის თანამშრომლობის ჯგუფი (ნატოს ხმელთაშუა ზღვის დიალოგის ფარგლებში). ნატომ შესაძლოა ინდივიდუალურად განახორციელოს მსგავსი თანამშრომლობა, როგორიცაა, ნატო-უკრაინის კომისია და ნატო-საქართველოს კომისია.

პარტნიორებთან კონსულტაციების პრინციპი იგივეა, რომელიც ალიანსში დიდიხანია არსებობს, იგი ღიად და თანამშრომლობის სულისკვეთებით ტარდება. პროგრამა „პარტნიორობა მშვიდობისათვის" ფარგლებში წევრ სახელმწიფოს შეუძლია ნატოში კონსულტაციები მოითხოვოს, თუ ეს პარტნიორი სახელმწიფო განიხილავს, რომ არსებობს პირდაპირი საფრთხე მისი ტერიტორიული მთლიანობის, პოლიტიკური დამოუკიდებლობისა და უსაფრთხოების მიმართ.[21] პრაქტიკაში მსგავსი მიდგომა საკმაოდ ეფექტიანია. როგორც 2014 პოლონეთის მიერ მოთხოვნილ კონსულტაციებზე ვნახეთ, ნატომ რეალურად ნატო-უკრაინის კომისიის ფარგლებში შეძლო პირდაპირი კონსულტაციები ჰქონოდა კონფლიქტის მხარესთან. შემდგომ კი მიეღო ის გადაწყვეტილებები, რომელიც ალიანსში გააძლიერებდა უსაფრთხოებას.

ქვემოთ მიმოვიხილავთ იმ მიზეზების განმარტებას, რამაც შესაძლებელი გახადა ნატოს კონსულტაციების მოწვევა მეოთხე მუხლის საფუძვლებზე – ესენია ტერიტორიული მთლიანობა, პოლიტიკური დამოუკიდებლობა ან უსაფრთხოება.

20 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 40.

21 იქვე.

2. ტერიტორიული მთლიანობა და პოლიტიკური დამოუკიდებლობა – ვაშინგტონის ხელშეკრულების მუხლი 4-ით განსაზღვრული კონსულტაციების მოწვევის საფუძვლები

ვაშინგტონის ხელშეკრულების მუხლი 4 გამოყოფს სამ მნიშვნელოვან ასპექტს, რასაც შეიძლება საფრთხე შეექმნას. ესენია: ტერიტორიული მთლიანობა, პოლიტიკური დამოუკიდებლობა ან უსაფრთხოება. მათგან ტერიტორიული მთლიანობა და პოლიტიკური დამოუკიდებლობა ერთმანეთთან განსაკუთრებით მჭიდროდაა დაკავშირებული, სწორედ ამიტომ მათი ერთად განხილვა უპრიანია.

ტერიტორიული მთლიანობისა და პოლიტიკური დამოუკიდებლობის ცნებები სახელმწიფოს ძირითადი შემადგენელი ასპექტებია. სუვერენიტეტი, რომელიც ტრადიციულად დაკავშირებულია ისეთ ფუნდამენტურ პრინციპთან, როგორიცაა ძალის დამუქრების ან ძალის გამოყენებაზე უარის თქმა, საერთაშორისო სამართალში აღიარებულია დამოუკიდებელ პრინციპად. ტერიტორიული მთლიანობის ცნება მიემართება სახელმწიფოს მატერიალურ ელემენტებს, კერძოდ, ფიზიკურ და დემოგრაფიულ რესურსებს, რომლებიც მის ტერიტორიაზეა (მიწა, წყალი და საჰაერო სივრცე) და გამიჯნულია სახელმწიფოს საზღვრებით. პოლიტიკური დამოუკიდებლობის ცნება სახელმწიფოს არა-მატერიალურ ცნებებს ფარავს – სუვერენიტეტსა და ძალაუფლებას, კერძოდ, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობასა და სახელმწიფოს შიდა და საგარეო საქმეების ორიენტაციის თვით განსაზღვრის შესაძლებლობას.[22]

ტერიტორიული მთლიანობის ხელშეუხებლობის საკითხი ასევე გამომდინარეობს გაეროს წესდებიდან[23], კერძოდ გაეროს წესდების მუხლი 2(4)-ის მიხედვით:

„გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ყველა წევრი თავის საერთაშორისო ურთიერთობებში თავს იკავებს ძალის, მუქარის ან მისი გამოყენებისაგან როგორც ნებისმიერი სახელმწიფოს ტერიტორიული ხელშეუხებლობის ან პოლიტიკური დამოუკიდებლობის წინააღმდეგ, ისე გაერთიანებული ერების მიზნებისათვის შეუფერებელი სხვა ნებისმიერი სახით."[24]

გაეროს წესდების მიხედვით, აკრძალულია მუქარა. თუ მსგავსი რამ ნატოს წევრ სახელმწიფოს წინააღმდეგ იქნება მიმართული, წევრ სახელმწიფოს შეუძლია ჩრდილოატლანტიკურ საბჭოს კონსულტაციებისთვის მიმართოს. შესაბამისად, საკმარისია არსებობდეს მუქარა ტერიტორიული მთლიანობის წინააღმდეგ, რათა ალიანსის წევრმა სახელმწიფოებმა გამართონ კონსულტაციები და გადადგან შემაკავებელი ნაბიჯები.

ყოველი სახელმწიფო თავის იურისდიქციას თვითონ განსაზღვრავს, რომელიც ტერიტორიის საზღვრებითაა შემოფარგლული. ეს ხელისუფლება ვრცელდება ყველა ამ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირსა და ორგანიზაციებზე. ყოველი უცხოელი, მიუხედავად მისი მოქალაქეობისა, ამ ტერიტორიაზე შესვლისთანავე ექცევა მოცემული სახელმწიფოს იურისდიქციის ქვეშ, რომლის შეზღუდვა შესაძლებელია მხოლოდ საერთაშორისო ხელშეკრულების ან ჩვეულებების საფუძველზე (მაგ. დიპლიმატიური და საკონსულო წარმომადგენლობის წევრების მიმართ). ყოველი სუვერენული სახელმწიფოს ტერიტორია შეუვალია სხვა სახელმწიფოს ხელისუფლებისათვის. არც ერთ სხვა სახელმწიფოს არ აქვს უფლება, ეს უზენაესობა დაარღვიოს და შეეცადოს, თავისი იურისდიქცია სხვა სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მცხოვრებ თავისსავე მოქალაქეებზე გაავრცელოს გამონაკლისის სახით, თუ თვით ეს სახელმწიფო ამის თანხმობას არ მისცემს.[25]

ტერიტორიული უზენაესობა განუყოფელი ცნებაა, იგი მოიცავს როგორც სახელმწიფოს სუვერენულ უფლებებს ტერიტორიაზე მცხოვრებ ადამიანებზე, ასევე თვით ტერიტორიის მიმართ უზენაესი განკარგვის უფლებას. ხმელეთი, მისი წიაღი, შიდა ტერიტორიული წყლები, ტერიტორიის თავზე მდებარე საჰაე-

22 Rozakis, C., 1987. Territorial Integrity and Political Independence, Encyclopedia of Public International Law, Rudolf Dolzer, Dr. iur., S.J.D. (eds.), Amsterdam, p. 481.

23 Charter of the United Nations, San Francisco, 24 October 1945, Article 2 (4).

24 როგორც გაეროს წესდებაში, ისე ნატოს მეოთხე მუხლში მოცემულია Territorial integrity [Last seen ავტ].

25 ალექსიძე, ლ., თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი, 55.

რო სივრცე მოცემული სახელმწიფოს სუვერენიტეტს ექვემდებარება.[26]

პოლიტიკური დამოუკიდებლობა სახელმწიფოს ერთგვარი სუვერენიტეტის გამოხატულებაა, რომელიც აძლევს მას უფლებას – მიიღოს დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებები როგორც საშინაო, ისე საგარეო საქმეებში.

ტერიტორიული მთლიანობისა და პოლიტიკური დამოუკიდებლობის კონცეფცია ერთად დაკავშირებულია შემდეგ ცნებებთან: საშინაო იურისდიქცია, ტერიტორიული სუვერენიტეტი, სუვერენული თანასწორობა, ინტერვენციის აკრძალვა. ამასთანავე ძალის გამოყენების და ძალის მუქარის აკრძალვასთან და არაღიარება იმ შედეგით, რომელიც ძალის გამოყენებით არის მიღებული. შესაბამისად, ეს ქმნის სამართლებრივი დაცვის გარანტიას სახელმწიფოს საგარეო საფრთხეებისგან და ჩარევისაგან. ამ კონცეფციის წონა და მნიშვნელობა მეორე მსოფლიო ომის დასრულების შემდგომ გაიზარდა, რაც გამოიწვია მზარდმა საერთაშორისო საზოგადოებამ, პატარა ან სუსტი სახელმწიფოების წარმოშობამ (კერძოდ, დეკოლონიზაციის შედეგად). მათი პოლიტიკური და სამხედრო სისუსტე, მათი ტიპური მრავალეთნიკური და მრავალეროვნული წარმომავლობა არის ის საფუძვლები, რაც სახელმწიფოების უმრავლესობას აიძულებს, სამართლებრივად დაიცვან თავი ნებისმიერი მესამე სახელმწიფოს პოლიტიკურად თუ სამხედრო სახით მათ საშინაო საქმეებსა და საერთაშორისო ურთიერთობებში ხელახალი ჩარევისგან. დროთა განმავლობაში, ახალი სახელმწიფოები მგზნებარედ იცავენ სამართლებრივ კონცეფციას, რომელიც ამტკიცებს მათ ლეგიტიმურ მოთხოვნებს. ორ დაპირისპირებულ სუპერძალას შორის არსებულმა ურთიერთობამ ასევე მნიშვნელოვანი გახადა ეს კონცეფცია. სუვერენიტეტის დაცვა, ტერიტორიული მთლიანობა და პოლიტიკური დამოუკიდებლობა, მინიმუმ, გულისხმობს, პოლიტიკის აღიარებას – *status quo* შიდა ძალაუფლებას – გავლენების სფეროებს და დაუბრკოლებელ კონტროლს ოპერაციების შესაბამისი იდეოლოგიისა და პოლიტიკური დოგმების შესაბამისად. თანამედროვე მსოფლიოში სუვერენიტეტის მიმართ საფრთხეები გაიზარდა. ეს კი დაკავშირებულია გაზრდილ შიდასახელმწიფოებრივ საქმეებში ჩარევასთან, რაც გამოიხატება ეკონომიკაში – სახელმწიფოები მეტად არიან ერთმანეთზე დამოკიდებულები, ამასთან საერთაშორისო ურთიერთობებში გვხვდებიან ე.წ. ზესახელმწიფოებრივი ძალები.[27]

ტერიტორიულ მთლიანობის დარღვევის მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ საქართველო.

რუსეთის მიერ საქართველოს რეგიონების – აფხაზეთისა და ცხინვალის (ე.წ. სამხრეთ ოსეთის) – ოკუპაცია და სამხედრო ბაზების უკანონო განლაგება საერთაშორისოდ აღიარებულ საზღვრებში საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას არღვევს; მნიშვნელოვნად აფერხებს ქვეყნის მშვიდობიან განვითარებას და სერიოზულ საფრთხეს უქმნის უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის შენარჩუნებას, როგორც ეროვნულ, ასევე რეგიონულ დონეზე.

3. რა არის უსაფრთხოება?

უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შექმნა საკმაოდ ფართო ცნებაა. ტერიტორიული მთლიანობისთვის და პოლიტიკური დამოუკიდებლობისთვის საფრთხის შექმნა თავისთავად უსაფრთხოებისთვის გამოწვევაა. რთულია, ისაუბრო ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევაზე და არ შეეხო უსაფრთხოებას.

უსაფრთხოება მიემართება სახელმწიფო ინტერესების მრავალ საკითხს, მათ შორის უსაფრთხოებაა სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობა და პოლიტიკური დამოუკიდებლობა.

გამომდინარე იქიდან, რომ ეს სამი კომპონენტი ცალ-ცალკე გამოიყო, აუცილებელია მათი დამოუკიდებლად განხილვა ხელშეკრულების დადების დროს არსებულ რეალობასთან მიმართებით. მეორე მსოფლიო ომის გამოცდილებიდან გამომდინარე (ნაცისტური გერმანიის მიერ მუქარითა და სხვა ხერხებით მეზობელი ქვეყნების ტერიტორიის მიტაცება), მოსალოდნელი იყო, მუქარა პირდაპირ მიმართული ყოფილიყო ალიანსის წევრი

26 იქვე.

27 Rozakis, C., 1987. Territorial Integrity and Political Independence, Encyclopedia of Public International Law, Rudolf Dolzer, Dr. iur., S.J.D. (eds.), Amsterdam, p. 486.

სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის მიმართ; ასევე, პოლიტიკური დამოუკიდებლობა საბჭოთა კავშირის ზეგავლენით დამდგარიყო კითხვის ნიშნის ქვეშ. გამომდინარე იქიდან, რომ ერთმანეთს უპირისპირდებოდა ორი პოლიტიკური ფრთა – სოციალისტური და დემოკრატიული წყობა.

მიუხედავად იმისა, რომ სიტყვა – „უსაფრთხოება" – მრავლისმომცველია, მაინც შესაძლებელია, მას გარკვეული მნიშვნელობა მივანიჭოთ და განვსაზღვროთ, თუ რა არის უსაფრთხოება, ვისთვის არის უსაფრთხოება, რა ითვლება უსაფრთხოების საკითხებად და როგორ შეიძლება მივაღწიოთ უსაფრთხოებას.

უსაფრთხოება უმეტესად უკავშირდება მნიშვნელოვანი ღირებულებებისადმი მიმართულ საფრთხის შესუსტებას. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც დაუცველობის შემთხვევაში ახლო მომავალში მის არსებობას საფრთხე ემუქრება. სიცხადისთვის, მიუხედავად იმისა, რომ ტერმინებს – „უსაფრთხოება" და „არსებობა" ერთმანეთთან აკავშირებენ, ისინი სინონიმებს არ წარმოადგენენ.[28]

შესაძლებელია გამოვყოთ უსაფრთხოების ფართოდ გავრცელებული ორი ფილოსოფია, რომელთაც ფუნდამენტურად განსხვავებული საწყისი წერტილები აქვთ. პირველი უსაფრთხოებას ძალაუფლების თავმოყრის თითქმის სინონიმად მიიჩნევს. ამ გადმოსახედიდან, უსაფრთხოება აღიქმება, როგორც პროდუქტი (მაგალითად: იყო დაცული, აქტორები უნდა ფლობდნენ კონკრეტულ მექანიზმებს, როგორიცაა, საკუთრება, ფული, იარაღი, სამხედრო ძალა და ა.შ.). უფრო კონკრეტულად, ძალაუფლება აღიქმება, როგორც გზა უსაფრთხოებისკენ: რაც უფრო მეტი ძალა (განსაკუთრებით სამხედრო) აქვთ აქტორებს, უფრო მეტი უსაფრთხოება იქმნება.[29]

მეორე მიდგომით, უსაფრთხოება მომდინარეობს ძალაუფლებისგან. ის ხედავს უსაფრთხოებას, როგორც დაფუძნებულს ემანსიპაციაზე, რაც დაკავშირებულია სამართლიანობასთან და ადამიანის უფლებების უზრუნველყოფასთან. ამ გადმოსახედიდან. უსაფრთხოება განიხილება, როგორც კავშირი განსხვავებულ აქტორებს შორის, ვიდრე პროდუქტი. ეს კავშირი შესაძლოა გაგებულ იქნას ნეგატიურად (მაგ: უსაფრთხოება ეს არის რაიმე საფრთხის არარსებობა) ან პოზიტიური გაგებით (მაგ: მოიცავს მოვლენას, რომელიც იძლევა საშუალებას და ახორციელებს რაიმე შესაძლებელს).[30]

კითხვა – თუ ვის უსაფრთხოებაზე ვსაუბრობთ – შემდეგი მნიშვნელოვანი და გარდაუვალი ნაბიჯია ანალიტიკური პროცესისთვის. დაკავშირებული ობიექტის არარსებობის შემთხვევაში, არ იარსებებს საფრთხე და რაიმე სახის დისკუსია უსაფრთხოებაზე რაიმეს დაცვის გარეშე აზრს მოკლებულია.[31] კაცობრიობის ისტორიის დიდი ხნის განმავლობაში, უსაფრთხოების კონცეფციის ცენტრალური ფოკუსი ხალხი იყო.[32] მიუხედავად ამისა, საერთაშორისო ურთიერთობებისთვის უსაფრთხოება დაკავშირებული იყო „სახელმწიფოსთან". უფრო კონკრეტულად, ის გაჯერებული იყო „ეროვნული ინტერესების" კონცეფციით, როგორც ეს მოცემულია აშშ-ის National Security Act of 1947-ში. ეს გარკვეულ წილად ქმნიდა გაუგებრობას და საერთაშორისო პოლიტიკაში უსაფრთხოება „ეროვნული უსაფრთხოების" სინონიმად ისწავლებოდა.[33] იმ დროისთვის, როდესაც გაერო და შემდგომში ნატო დაფუძნდა, უსაფრთხოების გაგების განსხვავებული აღქმა და გაგება იყო. შეგვიძლია ვთქვათ, რომ უსაფრთხოება მიმართული იყო მხოლოდ და მხოლოდ ექსკლუზიურად სახელმწიფოების მიმართ და ის არ მოიცავდა უფრო ვიწრო გაგებას.

მიუხედავად ამისა, უსაფრთხოების ცნება უფრო კონკრეტული საკითხებისკენ იქნა მიმართული: „ადამიანის უსაფრთხოება", „სოციუმის უსაფრთხოება", „ინდივიდის უსაფრთხოება", და ბოლო პერიოდში განვითარებული მიდგომა – „გარემოს უსაფრთხოება".[34]

ის, თუ რომელი მიდგომით ვიხელმძღვანე-

---

28 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 5.

29 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 6.

30 იქვე.

31 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 7.

32 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 7, იხ. ციტირება: Rothschild E., What is security? Daedalus, 1995, 124(3): 53-98.

33 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 7.

34 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, pp. 7-8.

ლებთ, ამ ნაშრომისთვის არ არის არსებითი, ვინაიდან ეს არ წარმოადგენს კვლევის საგანს. თუმცა, აუცილებელია გვესმოდეს, რომ უსაფრთხოება გულისხმობს იმ შიშების პრევენციას, დაბლოკვასა და შეკავებას, რომელიც ფართო გაგებით შესაძლოა საფრთხეს უქმნიდეს აქტორს (სახელმწიფოს, სახელმწიფოთა გაერთიანებას და ა.შ.), ხოლო, ვიწრო გაგებით, თითოეულ ინდივიდს, სოციუმს და მათ გარშემო არსებულ გარემოს.

რა შეიძლება გახდეს უსაფრთხოების საკითხი? ანუ რამ შეიძლება შეუქმნას საფრთხე საერთაშორისო უსაფრთხოებას? რომელი საფრთხის წინააღმდეგ უნდა მიმართონ წევრმა სახელმწიფოებმა ძალისხმევა, რომ საერთაშორისო უსაფრთხოებას საფრთხე არ შეექმნას? ამომწურავი პასუხი არ არსებობს, გამომდინარე იქიდან, რომ თითეულ სახელმწიფო განსხვავებული გამოწვევის წინაშე დგას და განსხვავებული პრობლემების გადაჭრა უწევს. ამასთანავე, თანამედროვე ტექნოლიგიური განვითარებამ მომავალი საფრთხის ბუნების განსაზღვრება ფაქტობრივად შეუძლებელი გახადა.

2004 წელს გაეროს გენერალური მდივნის მიერ ჩატარებული მაღალი დონის პანელმა „Threats, Challenges and Change (2004)"-მა მიიღო ანგარიში A More Secure World, სადაც გამოიყო საფრთხეების ექვსი ჯგუფი, რომელთა წინაშეც სახელმწიფოები დგანან: ეკონომიკური და სოციალური საფრთხეები, მათ შორის სიღარიბე, ინფექციური დაავადებები და გარემოს დეგრადაცია; სახელმწიფოებს შორის კონფლიქტები; შიდასახელმწიფოებრივი კონფლიქტი, მათ შორის სამოქალაქო ომი, გენოციდი და სხვა ფართომაშტაბიანი დანაშაულები; ატომური, რადიოლოგიური, ქიმიური და ბიოლოგიური იარაღები; ტერორიზმი; და ბოლოს, ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულები.[35] აღნიშნული არ წარმოადგენს საფრთხეების ამომწურავ ჩამონათვალს და ის შეიძლება მეტ ფართო ჯგუფებს და მეტ კონკრეტულ საფრთხეებს შეიცავდეს.

ნატოში ხდება კონკრეტული პრობლემების იდენტიფიკაცია და იმ საშიშროებების გამოყოფა, რომელთა წინაშე დგანან წევრი სახელმწიფოები ან შეიძლება დადგნენ. ისინი მიმართავენ გარკვეულ ქმედებებს, რათა უზრუნველყოფილ იქნას უსაფრთხოება.

ხშირ შემთხევაში, უსაფრთხოების გამოწვევების ასახვა ნატოს წევრი სახელმწიფოების მიერ ნატოს სამიტებზე ფიქსირდება და აისახება დეკლარაციაში. მაგალითად, ასეთ დოკუმენტს წარმოადგენს „Brussels Summit Declaration",[36] სადაც 79 პუნქტში ჩამოთვლილია, თუ რა გამოწვევების წინაშე დგას ნატო და რა სახის ქმედებები უნდა განახორციელოს ალიანსის წევრმა სახელმწიფოებმა.

დეკლარაციის მეორე პუნქტში ჩამოთვლილია ის საფრთხეები, რომელთა წინაშე ეს ორგანიზაცია დგას:

„ჩვენ ვდგავართ სახიფათო, არაპროგნოზირებად, და არამდგრადი უსაფრთხოების გარემოში, მტკიცე გამოწვევებისა და საფრთხეების წინაშე მომავალი ყველა სტრატეგიული მიმართულებებით; მომავალი სახელმწიფო და არასახელმწფიო აქტორებისგან; მომავალი სამხედრო ძალებისგან; და მომავალი ტერორისტული, კიბერ და ჰიბრიდული თავდასხმებისგან. რუსეთის აგრესიული ქმედებები, მათ შორის, მუქარა და ძალის გამოყენება, რათა მიაღწიოს პოლიტიკურ მიზნებს, გამოწვევის წინაშე აყენებს ალიანსს და ძირს უთხრის ევროატლანტიკურ უსაფრთხოებას და წესებზე დაფუძნებულ საერთაშორისო წესრიგს. არასტაბილური და განგრძობადი კრიზისები ახლო აღმოსავლეთსა და ჩრდილოეთ აფრიკაში აღვივებს ტერორიზმს. ის ასევე წყაროა არარეგულარული მიგრაციის და ადამიანთა ტრეფიკინგისა. მიმდინარე კრიზისს სირიაში პირდაპირი გავლენა აქვს რეგიონის სტაბილურობასა და მთლიანი ალიანსის უსაფრთხოებაზე. ჩვენ ვდგავართ ჰიბრიდული გამოწვევების წინაშე, მათ შორის დეზინფორმაციული კამპანიებისა და საფრთხის შემცველი კიბერ აქტივობების წინაშე. მასობრივი განადგურების იარაღებისა და მოწინავე სარაკეტო ტექნოლოგიების გავრცელება ასევე საფრთხეს უქმნის ჩვენი სახელმწიფოების უსაფრთხოებას. მიუხედავად ამ ყველაფრისა, ჩვენი ერთობა და სოლიდარობა ისეთი ძლიერია, როგორც არასდროს; ჩვენ მივიღებთ ყველა

35 Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, p. 8.

36 NATO, Brussels Summit Declaration, 11.07.2018, <https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_156624.htm> [Last seen 26.10.2020]

ზომას, რათა უზრუნველვყოთ კოლექტიური თავდაცვა".[37]

ბრიუსელის სამიტის დეკლარაციაში კარგად ჩანს უსაფრთხოების გამომწვევი ის საფრთხეები, რომელთა წინაშე ნატო და ალიანსში შემავალი სახელმწიფოები დგაგნან.

4. რა არის დამუქრება?

მუხლი 4-ში წარმოჩენილია, რომ იმ ცნებებს და ელემენტებზე, რომლებზეც ზემოთ გვქონდა საუბარი (ტერიტორიული მთლიანობა, პოლიტიური დამოუკიდებლობა და უსაფრთხოება) საფრთხე უნდა ემუქრებოდეს. ანუ უნდა არსებობდეს გარკვეული მუქარა.

დამუქრება ერთგვარი წინაპირობაა ძალის გამოყენების, თუმცა არა აუცილებელი. დამუქრებას თავისთავად მრავალი ასპექტი ახასიათებს.

ვაშინგტონის ხელშეკრულების პირველ მუხლში ტერმინი „მუქარა" მოყვანილია, თუმცა პირველ მუხლში საუბარია უშუალოდ წევრი სახელმწიფოების მხრიდან უარის თქმაზე მუქარის გამოყენების შესაძლებლობაზე, რაც, თავისთავად, გაეროს წესდებიდან გამომდინარეა – ვალდებულება, რომ საერთაშორისო ურთიერთობებში არ გამოიყენონ მუქარა, საკუთარი პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სხვა მიზნების მისაღწევად.

დამუქრება და მისი სამართლებრივი ჩარჩოს განსაზღვრა საკმაოდ რთულია. რთულია, განისაზღვროს ის მექანიზმები თუ იარაღები, რითაც არის შესაძლებელია დამუქრების განხორციელება.

აქვე უნდა განიმარტოს, რომ ერთმანეთისგან განვასხვავოთ ძალის გამოყენების მუქარა და დამუქრება, რომელიც მოცემული გვაქვს ვაშინგტონის ხელშეკრულების მეოთხე მუხლში. აქ არ გვაქვს დაკონკრეტებული, რომ ძალის გამოყენების მუქარა მიემართება ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ დამოუკიდებლობასა და უსაფრთხოებას, არამედ საუბარია ამ სამი ასპექტის მიმართ ზოგად დამუქრებაზე. რაში შეიძლება ეს გამოიხატოს? ამომწურავი პასუხი არ არსებობს. თუმცა შეგვიძლია წარსულის ფაქტებიდან გამომდინარე მოკლე ჩამონათვალი გავაკეთოთ, კერძოდ: ტერორისტული აქტი, სარაკეტო თავდასხმა, კონფლიქტი როგორც წევრ, ისე არაწევრ სახელმწიფოში, კრიზისული სიტუაციები და სხვა.

ნატოს დაფუძნების ისტორიას თუ გადავხედავთ, პირველი შესაძლო მუქარა, რომელიც შესაძლებელი იყო წევრ სახელმწიფოებს ემოეცნოთ, იყო საბჭოთა კავშირიდან მომავალი აგრესია – საფრთხე როგორც საგარეო აგრესიის, ასევე შიდა გადატრიალებისა.

1947 და 1949 წლებში მნიშვნელოვანმა პოლიტიკურმა მოვლენებმა იჩინა თავი. მათ შორის, ნორვეგიის, საბერძნეთის და დასავლეთის სხვა ქვეყნების სუვერენიტეტს საფრთხე დაემუქრა. 1948 წელს მოხდა გადატრიალება ჩეხოსლოვაკიაში და იმავე წლის აპრილში ბერლინის არალეგალური ბლოკადა.[38]

ცვალებადმა საფრთხეებმა და მისმა სწორად აღქმამ ასახვა სტრატეგიის მუდმივ ადაპტაციაში ჰპოვა, რათა პოლიტიკური ჩარჩოს, სამხედრო სტრუქტურებსა და შესაძლებლობებს უსაფრთხოების თანამედროვე გამოწვევებისთვის ადგილზევე ეპასუხა.[39]

საფრთხეები თავისთავად ცვალებადია – ის, რაც ხელშეკრულების დაფუძნებისას არსებობდა, შეიძლება დღეს საერთოდ აღარ იყოს და ალიანსი ახალი საფრთხეების წინაშე იდგეს.

აშშ-ზე 11 სექტემბერს განხორციელებული თავდასხმის შემდგომ, პრიორიტეტი მიენიჭა ისეთ ასპექტებს, როგორიცაა ინფორმაციის გაცვლა, რომელიც შეეხება ტერორიზმისგან მომდინარე საფრთხეებს; ურთიერთთანამშრომლობის და ალიანსის არაწევრ სახელმწიფოებთან პარტნიორობის გაძლიერება; ასევე, სხვა ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა, რომელთა საქმიანობა უკავშირდება ტერორიზმის საფრთხეებს.[40]

ხელახლა აღსანიშნავია 2003 წელს მეოთხე მუხლის ფარგლებში თურქეთის მიერ კონსულტაციების მოწვევა ერაყთან დაკავშირებით. საუბარია გაეროს უშიშროების საბ-

37 NATO, Brussels Summit Declaration, 11.07.2018, <https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_156624.htm> [Last seen 26.10.2020] პარ. 2.

38 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 17.

39 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 18.

40 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 20.

ქოს მიერ მიღებული 1441 რეზოლუციაზე, რომელიც შეეხებოდა ერაყის მიერ სავარაუდო მასობრივი განადგურების იარაღის განიარაღებას. 2002 წლის 21-22 ნოემბერს, ნატოს ლიდერებმა მხარი დაუჭირეს რეზოლუციის იმპლემენტაციას. თუმცა ერაყის ლიდერი, სადამ ჰუსეინი, მას არ დაემორჩილა და შესაბამისად, ექვები გააჩინა უშიშროების საბჭოს წევრებში, და უფრო მეტად მოითხოვეს სასწრაფო სამხედრო ჩარევა და ექსპერტების მიერ იარაღის შემოწმებისთვის მეტი დროის გამონახვა. საერთაშორისო პოზიციამ ასახვა ჰპოვა ნატოშიც, სადაც თურქეთმა მუხლი 4-ის ფარგლებში მიმართა ნატოს კონსულტაციებისთვის ერაყიდან მომდინარე საფრთხეებთან მიმართებით.[41] ინტენსიური განხილვების შემდგომ ნატო დათანხმდა თავდაცვით ზომებს თურქეთისთვის Operation Display Deterrence ქოლგის ქვეშ[42].

შესაბამისად, ნატოში საფრთხეების განსაზღვრა კონსულტაციების საფუძველზე და მისი ასახვა შემდგომში ხდება სხვადასხვა დოკუმენტებში, მათ შორის, სამიტების დეკლარაციებში. მსგავსი მიდგომა ორგანიზაციას აძლევს საშუალებას, განახორციელოს კონკრეტული ქმედებები და ძალისხმევა მიმართოს კონკრეტული საფრთხეების პრევენციისაკენ.

თუ რა ჩაითვლება საფრთხის დამუქრებად, ამას არა უშუალოდ ნატო განსაზღვრავს, არამედ ეს დამოკიდებულია წევრი სახელმწიფოების აღქმაზე. სწორედ მას აქვს უფლება, მეოთხე მუხლის საფუძველზე მოითხოვოს კონსულტაციები იმ საკითხის მიმართ, რომელსაც ის აღიქვამს, როგორც საფრთხედ საკუთარი ტერიტორიული მთლიანობის, პოლიტიკური დამოუკიდებლობისა და უსაფრთხოების მიმართ.

დასკვნა

ვაშინგტონის ხელშეკრულების მეოთხე მუხლი სასიცოცხლო როლს თამაშობს ორგანიზაციის ფუნქციონირებაში. მისი არსებობა შესაძლებლობას იძლევა არა მარტო რეაგირება მოახდინოს ტერიტორიული მთლიანობის, პოლიტიკური დამოუკიდებლობისა და უსაფრთხოებისთვის შექმნილ საფრთხეებზე, არამედ მას შესაძლებელია ჰქონდეს პრევენციული ხასიათი. ორგანიზაციას კონსულტაციების საფუძველზე და შემდგომ ერთობლივად მიღებულ გადაწყვეტილებით განსაზღვრავს სამოქმედო გეგმას და განხორციელების გზებს, რამაც უნდა უზრუნველყოს ევროატლანტიკურ არეალში მშვიდობა და უსაფრთხოება.

სტატიაში განისაზღვრა ტერიტორიული მთლიანობის, პოლიტიკური დამოუკიდებლობის საერთაშორისო სამართლებრივი შინაარსი და მათი მიმართება ხელშეკრულების მეოთხე მუხლთან. ამასთანავე ჩამოითვალა ის უსაფრთხოების ასპექტები (რაც თავისთავად არაა ამომწურავი სია), რომელთა მიმართაც შესაძლებელია ნატოში და ნატოს წევრი სახელმწიფოების მიმართ მოხდეს საფრთხის შექმნა.

კონსულტაციების გამართვა წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ გეგმიურად ან ნებისმიერი მათგანის მოთხოვნის შემთხვევაში მყისიერად. ამასთანავე, აუცილებელი არაა, კონსულტაციის მომწვევი წევრი სახელმწიფოს მიმართ იყოს მიმართული საფრთხე, არამედ შესაძლებელია, სხვა წევრი სახელმწიფოს საფრთხეებზე იქნას საუბარი. ამასთანავე, განისაზღვრა, რომ კონსულტაციები არა მარტო უკვე არსებულ საფრთხეებს ეხება, არამედ ის, შესაძლებელია, მიმართულ იქნას მომავალ სავარაუდო საფრთხეებზე, რათა ორგანიზაციას, კონსულტაციების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებით, პრევენციული რეაგირების მოხდენის საშუალება მიეცეს.

შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ვაშინგტონის ხელშეკრულების მეოთხე მუხლით განსაზღვრული კონსულტაციები იძლევა საშუალებას წევრი სახელმწიფოების მოსმენის, მათი მხრიდან საფრთხეების შეფასების და დასკვნების განხილვის. შემდგომ კი, აუცილებლობის შემთხვევაში, კონკრეტული ქმედების განხორციელებაზე შეთანხმებისა, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მშვიდობა და უსაფრთხოება ევროატლანტიკურ არეალში.

41 NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006, 23.

42 The consultation process and Article 4, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49187.htm> [Last seen 26.10.2020]

ბიბლიოგრაფია:

1. ალექსიძე, ლ., თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი, 55.
2. Charter of the United Nations, San Francisco, 24 October 1945, Article 2 (4).
3. The North Atlantic Treaty, Article 4, Washington D.C. – 4 April 1949, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm> [Last seen 26.10.2020]
4. Aspects of NATO-Analysis and Text of the North Atlantic Treaty 1962, 5 <http://archives.nato.int/aspects-of-nato-analysis-and-text-of-north-atlantic-treaty;isad> [Last seen 26.10.2020]
5. NATO HANDBOOK, Public Diplomacy Division NATO, 1110 Brussels, 2006. 38-40
6. Rozakis, C., 1987. Encyclopedia of Public International Law, Territorial Integrity and Political Independence (), pp. 481-486.
7. Williams, Paul D., 2008. Security Studies: An Introduction, Routledge, pp. 5-8.
8. NATO, Brussels Summit Declaration, 11.07.2018, <https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_156624.htm> [Last seen 26.10.2020]
9. North Atlantic Treaty Organization (NATO): 'Statement by the North Atlantic Council', 2001 40 ILM 1267.
10. The consultation process and Article 4, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49187.htm> [Last seen 26.10.2020]
11. The North Atlantic Council, <http://nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm> [Last seen 26.10.2020]